图书情报工作
第66卷 第2期 2022年1月

美国国家情报评估的影响因素与模式概化研究*

■ 邹纯龙[1,2] 马海群[2] 王今[3]

[1] 黑龙江大学中国语言文学博士后流动站 哈尔滨 150080 [2] 黑龙江大学信息资源管理研究中心 哈尔滨 150080

[3] 哈尔滨理工大学经济与管理学院 哈尔滨 150080

摘 要：[目的/意义]对美国国家情报评估影响因素与工作模式进行深入研究，有助于国家情报引领并服务于国家安全，促进国家安全治理体系的现代化建设。[方法/过程]基于政策过程理论及相关研究，本研究从"评估原则""评估问题""评估思路"与"评估报告"四个维度构建国家情报评估理论框架，并引入20个美国国家情报评估工作的案例，借助清晰集定性比较分析法（csQCA），探讨美国国家情报评估的影响因素与工作模式。[结果/结论]研究表明美国国家情报评估工作是多种因素组合作用的结果，并在此基础上概化出非组织模式、情报政治化模式和机构协同三种国家情报评估工作模式。

关键词：国家情报评估 模式概化 政策过程理论 定性比较分析 csQCA

分类号：G250

DOI：10.13266/j.issn.0252－3116.2022.02.002

习近平总书记提出"保证国家安全是促进国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分"，同时"坚持总体国家安全观，即要做到国家安全总体治理"。在中华民族伟大复兴和百年变局的特殊时期，总书记提出总体国家安全观及国家安全治理体系现代化的关键举措，这不仅是对维护国家安全的重要谋划，也为将来如何制定战略目标、步骤、和路线提出明确指引[1－2]。而如何推进国家安全治理体系现代化，不仅需要在总体国家安全观下统筹安全治理组织结构与运行功能，更要提高国家安全治理主体能力，系统应对各类安全问题[3]。在这一过程中，信息（Information）－研判（Intelligence）－方案（Solution）贯穿始终，且情报在全阶段中起到关键性支撑作用[4]。正如我国著名科学家钱学森曾指出"情报是激活了的知识"。一个国家情报体系现代化的重要标志就是国家战略情报分析在情报工作中心地位的确立[5]。因此，需要探究"国家情报"如何引领并服务于国家安全，以及如何发挥国家情报在国家安全治理体系建设方面的"参谋"作用。

《国家情报评估》是一种对大量政治、经济等情报进行综合分析预判而生成情报产品，服务于决策的国家情报工作。在美国，《国家情报评估》被认为是代表美国情报界最正规和最高水平的战略分析产品[6]。自冷战以来产生，美国国家情报评估报告始终由专业机构负责，其组织程序历经不断完善与改进，并以潜在、复杂的方式与决策层之间相互影响[7]。美国作为世界强国，具有相对完备、富于特色的国家安全体系，近年来凭借其较强的国家安全行为能力对国际安全秩序构成重大影响[8－9]。因此，若以美国为例，探究其国家情报评估的影响因素和工作模式，不仅能够厘清该国在重大战略决策背后的主要脉络，而且对于形成具有我国特色的国家情报评估体系，推进我国国家安全治理体系现代化建设有一定参考价值。

鉴于此，本研究将基于政策过程理论及相关研究，结合国家情报评估流程，构建出国家情报评估"评估原则""问题设置""评估思路"与"结果报告"四个维度，刻画出美国国家情报评估的影响因素模型，再结合20个具有代表性的美国国家情报评估工作案例，借助清晰集定性比较分析方法，探究美国国家情报评估的工作模式。

1 文献梳理

1.1 国家情报评估概念内涵

战略情报之父谢尔曼·肯特提出情报是一种对决

* 本文系国家社会科学基金重点项目"总体国家安全观下的国家情报工作制度创新研究"（项目编号：20ATQ004）和黑龙江省哲学社会科学研究规划项目"面向'433'工业新体系的黑龙江产业竞争情报智慧服务研究"（项目编号：21TQC223）研究成果之一。

作者简介：邹纯龙，讲师，博士后；马海群，教授，博士，博士生导师，通信作者，E-mail：mahaiqun@126.com；王今，讲师，博士。

收稿日期：2021－05－14 修回日期：2021－07－19 本文起止页码：13－21 本文责任编辑：杜杏叶

策有用的知识,也是从事这种知识探索的机构,更是一种专业性很强的活动。伴随安全环境外延的不断扩展,国家情报内涵也在变化,学者胡荟认为国家情报是涉及多个国家安全与国土安全的政府情报[10]。从功能视角出发,国家情报能够为国家最高决策提供支持,重点在于解决国家决策中的信息不对称问题[11]。可以说,国家情报诞生于国家安全,服务于国家安全,尤其在当今充满变数的世界格局下,更应关注国家情报方面的研究。

评估(evaluate/estimate)概念,一般与价值、风险和趋势对应,评估的结果往往是多或少、高或低和程度等。肯特曾提出,评估是我们面对未知时的求知之举,是事态下一步或偶然性发展方向[12]。他认为在情报界,评估性情报由于无法通过直接搜索而获取,往往成为众多情报产品中最为稀有且重要的部分[12],乔治·培蒂则较早提出情报评估的概念与生产组织结构和流程。

参考肯特等学者的研究,本研究将国家情报评估界定为对涉及国家核心安全事务的情报展开的前瞻性分析与战略预测。其中,包含三点需要注意的地方,一是涉及国家核心安全事务,因此国家情报评估是对与国家安全有关情况的彻底评估;二是对决策有用的前瞻性分析与战略预测,表明这是一种对可能的变化进行的评估,是为可能性与概率作出的结论;三是国家情报评估是一种国家级别的评估性情报产品,具有权威性和为最高领导辅助决策的功能,因此需由相关部门机构协力完成,其包含特定的组织结构与流程。

1.2 相关研究

本研究根据政策过程的主流分析模型及思想,在研究理性模型的基础上,结合多源流理论和倡导联盟理论分析政策过程中的有限理性因素,同时探讨金字塔模式,挖掘这些理论思想在研究国家情报评估过程层面及影响因素方面的支撑作用。

1.2.1 理性决策模型

目前,较多政策分析的研究都以理性决策模型为蓝本进行政策建构。其中,D. L. Weimer 和 A. R. Vining 将理性主义模式的分析步骤概括为理解问题、选择并解释相关目标和限制、选择解决方法、选择评价标准、说明备选政策、评价、推荐行动[13]。根据 D. L. Weimer 等与李文钊的研究,可以看到理性决策涉及两个环节,一个是问题分析环节,另一个是解决方案分析环节[13-14],这两个要素是贯穿整个理性过程的重要部分。

1.2.2 倡导联盟框架

倡导联盟框架最早由学者萨巴蒂尔于 20 世纪 80 年代提出,经过近 30 年的发展,该框架整合了三种政策分析模型,被众多领域的学者应用并逐渐完善,具有较强的解释力。尼尔森将倡导联盟框架所包含的三种政策分析模型分为进步主义模型、利益组织竞争模型和意识形态冲突模型[15],这三种模型能够为我们分析国家情报评估的原则提供思路。

1.2.3 多源流理论

多源流理论最早由学者金登提出,该理论比较系统的回答了决策者为什么只关注某些特定问题,并如何将这些问题推上政策议程,即问题之所以会成为问题的原因,或者说是问题会吸引决策者注意的原因[16]。多源流理论解释了政策参与者的全景过程,论证了政策参与方在政策问题推进中的重要性,如他们如何利用自身权力、可调动的资源对政策过程产生影响[17]。因此,本研究应用多源流理论解释说明国家情报评估过程中的评估问题设置,探讨影响决策系统内部及外部的各种力量如何相互博弈,而促使当前的方案能够进入国家情报评估的问题设置议程。

1.2.4 情报分析金字塔模式

情报分析金字塔模式最早由学者肯特于 1968 年在《评估与影响》一文中提出。肯特主要继承了培蒂的情报分析理念并进一步完善,在他的描述中,完美评估是金字塔形状,金字塔的基座是由大量无可争辩的事实组成,金字塔的侧面由众多假设构成,金字塔的顶点则代表评估的结果。他认为在抵达塔尖的过程中,存在三种方式,第一种是顺着推理的惯性得到一个最终结论;第二种是不做最终推测析结果视为几种可能因素的组合;第三种是先看再下结论。前两种评估结果的呈现方式出现频率更高[18]。可以看到,情报分析金字塔为我们探索国家情报评估的产品形式提供了理论支撑。

2 美国国家情报评估影响因素模型

2.1 国家情报评估的影响因素分析框架

基于上文的回顾,本文聚焦于影响国家情报评估的“评估原则”“评估问题”“评估思路”与“评估报告”这四个核心要素,结合政策过程理论及相关研究,构建包含理性逻辑、利益逻辑、政治逻辑、总统源、情报机构源、结果导向、分析导向、单一结果和多元结果等 9 个变量的国家情报评估影响因素模型,以期更好地理解与把握国家情报评估的工作模式。具体分析框架如图 1 所示:

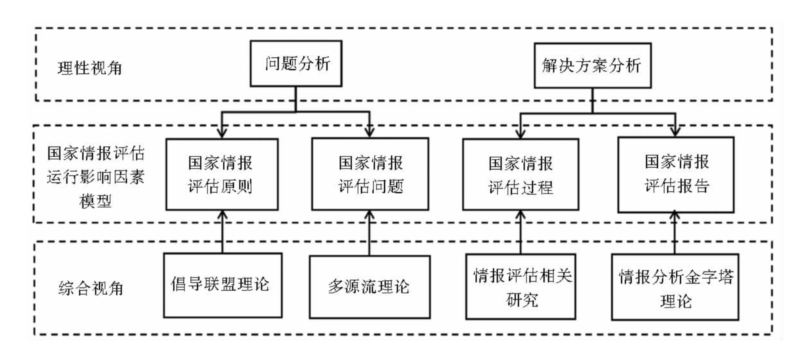


图1　国家情报评估的影响因素分析框架

2.1.1　评估原则对国家情报评估的影响

（1）科学逻辑。根据倡导联盟理论，学者尼尔森将政策分析理论分为进步主义模型、利益组织竞争模型以及意识形态冲突模型，分别体现了追求科学知识过程中人们可能面临的三种情况：理性与科学、利益博弈与协调、意识形态冲突。

理性与科学，情报分析与决策的传统学派认为理性与科学思维能够极大地提升情报分析的客观性，这样有助于情报工作不偏离根本任务，得到的情报产品能客观公正[19]。因此，在国家情报评估中，秉持价值中立的科学精神，往往能够悬置所有价值先见和利益立场，获得客观性的知识。正如学者高金虎所述，国家情报需要与决策之间保持距离，避免为了满足决策者主观意图而歪曲事实[20]，促使国家情报评估获得客观的产品。然而，反对理性者认为强调情报的绝对理性、客观与完整可能会与决策者产生隔阂，并无法得到其有效的指导和反馈，不利于情报工作的顺利开展。基于以上分析，本研究首先提炼出科学逻辑作为变量，探究理性与科学原则对国家情报评估工作的影响。

（2）利益逻辑。利益博弈与协调，在非理性的影响下，倡导联盟理论提出不同主体之间利益角逐的过程会影响政府行为，从而服务于某一主体或组织所代表的利益。这意味着，由于人们自身观念的局限和外部条件的限制，大多数情况下无法做到完全理性，从而使非理性影响国家情报评估过程。正如学者张力提出，国家情报评估的重心在于分析[21]，体现了评估人员对客观事物的认知过程，也因此容易受到评估主体主流意识的影响。在此认识下，张力提出合理协调各情报机构之间的资源，使各主体更好地服务于国家情报评估工作[21]。同样的观点在英国国家情报评估理念中亦得到佐证：当利益的驱使在不同情报机构中形成恶性竞争，就会造成国家情报评估工作的低效率。且评估视野受到自身好恶和需求的限制，而站在国家的高度进行资源统筹及利益协调，则会避免各取所需式的资源浪费，促进国家情报评估工作顺利开展[22]。基于上述分析，本研究提炼出利益逻辑，探究利益的博弈与协调原则对国家情报评估工作的影响。

（3）政治逻辑。在倡导联盟理论中，意识形态冲突是由于人们思考社会问题基本方式的差异而形成的不同意识形态的竞争过程[23]。将其放置于情报工作中，我们理解为情报工作或产品受到政治因素的影响，即国家情报评估工作会受到个体或组织倡导某种政治意识形态的作用。由于这种情报政治化的影响，总是会掺杂进决策者的主观意见，从而造成国家情报评估产品客观性的降低。这种影响在冷战时期体现的最为深刻，彼时受意识形态影响，无论是为了更好地服务于美国政府的全球政策，还是为了更好地博取决策者的信任，决策为导向的情报政治化现象突出，情报产品客观性在这一阶段严重被损害[24]，此时国家情报评估往往会成为决策者的辩护者。因此，在意识形态冲突的影响下，一方面，决策者可能向国家情报评估工作施加压力要求按照其特殊意愿，提供并不符合客观实际的评估产品；另一方面，国家情报评估组织主动揣摩决策者心理后为其生产和提供虽有悖客观公正却符合决策者需求的评估产品。鉴于此，本研究提炼出政治逻辑，探究其对国家情报评估工作的影响。

2.1.2　评估问题对国家情报评估的影响

根据多源流理论，金登主要探讨了“问题之所以会成为问题”的原因，及问题在随后的过程中如何被纳入政府议程，成为需要重点解决的议题。本研究中，需要参考多源流理论，厘清重要人士或组织对不同问题的关注如何影响国家情报评估，以及在问题设置中呈现的不同层级和组织间的互动怎样推动着国家情报评估工作的进展。在美国国家情报评估的过程中，主要分为三个层级体系——情报界首脑、评估主管部门和参与评估的机构。其中，情报界首脑是国家情报评估工

作的主要负责人,包括中央情报主任和国家情报主任。评估主管部门在演变历程中分为国家评估办公室、国家情报官和国家情报委员会时期。参与评估机构主要包括各领域情报机构。一般来说,评估问题及生产计划的发起由情报界首脑根据决策层的需求和自己的判断进行。以决策层的需求进行评估问题设置,体现为自上而下的问题源,根据各界情报机构的倡议及自身的判断进行评估问题设置体现为自下而上的问题源。应当说,评估问题设置的"上"和"下"来源不仅体现了以总统为首的决策机构和各领域情报机构如何看待涉及国家核心安全事务的情报分析与预测问题,更是一种认识论与方法论的比较。结合多源流理论和国家情报评估工作的"上"和"下"来源特点,本研究从政府内部的参与者方面探索以总统为代表的问题源和以各级情报机构为代表的问题源,研究这两类参与者在国家情报评估问题设立和备选阐明中发挥的作用,以及对国家情报评估产生的重要影响。

(1)总统源。国家情报评估的本质是决策团体对涉及国家核心安全事务的情报展开前瞻性分析与战略预测,并以此为基础展开的情报工作。美国是一个具有独特政治体制的国家,其决策程序具有鲜明的特点。因此,以总统为代表的决策者往往在评估问题的设置上起到关键作用。左希迎的研究表明:第一,总统的鲜明个性及其所持的信念差异会影响其看待"世界如何"、"我们应该如何"两个问题,从而影响对评估事务的定性;第二,总统的顾问会向总统提供关键信息与建议从而影响评估问题的设置;第三,总统与其他官员的关系会影响结构权力进而决定了哪些问题会在议程中被推进。所以,自上而下,以总统为代表的问题源体现为领导者根据组织赋权,为维持与官僚组织的利益而进行的讨价还价式的模式[25],这一问题源直接影响国家情报评估的任务方向。基于上述分析,本研究提炼出总统源,探究总统为代表的决策主体对国家情报评估工作的影响。

(2)情报机构源。所谓"下"是指评估主管部门和参与评估的各领域情报机构。他们作为国家情报评估的重要参与者,在工作中负责执行与反馈。作为基层组织的一部分,各阶层各领域的情报机构往往代表组织行为,他们的行为被视为组织的输出。因此,自下而上的问题设置具有鲜明的组织过程模式特点[25]。一方面,根据既有的职责,各领域情报机构会根据某领域经验与总体战略的方向,提出更具有现实意义的评估问题,他们会比身处高位的领导者更容易感受到真实的威胁;另一方面,出于组织自主性的维护,不同情报机构会因资源争夺和职能领域的立场差异提出不同问题。所以,自下而上,以各领域情报机构为代表的问题源体现为参与者从自身视角看待涉及国家核心安全事务,并推进问题设置试图影响最高领导人的模式,这一问题源亦会影响国家情报评估的任务方向。基于上述分析,本研究提炼出情报机构源,探究以各领域情报机构为代表的决策主体对国家情报评估工作的影响。

2.1.3 评估思路对国家情报评估的影响

根据现有研究,大致可将国家情报评估的评估过程分为结果导向和分析导向两种思路。因为情报预测的本质是一种由上到下的基准方法,能指导具体的评估工作[26],所以评估思路的差异会作用于国家情报评估涉及的众多环节,影响情报的收集、交换与相关主体的协同等阶段,最终影响国家情报评估产品及其质量[27-28]。

(1)结果导向。结果导向体现了国家情报评估过程中遵循的结果为目标的思路,也就是以支撑的决策结果来逆向判断评估过程的优劣和评估质量的高低。一般而言,结果导向能够提高国家情报评估的效率,降低工作成本,在某些复杂领域的情报工作中具有独特优势。也有学者指出,结果导向会造成评估者忽视对情报产品全流程的关注,造成管理"黑箱",对国家情报评估的效率产生消极影响[29]。正如学者牛新春指出,情报工作与决策效果有直接联系,但反过来以结果导向的思路判断整个情报工作就是错误的[30]。基于上述分析,本研究提炼出结果导向,探究这一评估思路对国家情报评估工作的影响。

(2)分析导向。分析导向专注于情报评估工作的全周期探索,是以一种综合的、体系化、系统化的方法去整合情报形成知识,使之为行动者提供方案的方式[28]。通过分析导向,情报能够在一种系统与动态的方法中实现协同、交互与整合,这有助于提高国家情报评估的质量、有效性和准确性[31]。但较之于结果导向,分析导向需要建立一套系统流程,不成熟的流程会导致评估工作各个环节之间缺乏良好的互动,存在诸多壁垒和隔阂,使情报与决策、行动之间孤立与脱节,最终影响国家情报评估的效率与质量[32]。基于上述分析,本研究提炼出分析导向,探究这一评估思路对国家情报评估产生的影响。

2.1.4 评估报告对国家情报评估的影响

情报产品报告(Intelligence Products)是指通过分析程序形成的报告,包括评估报告、预测报告、关联分

析报告以及其他类型的分析产品[33]，是情报工作的生命线，是判断国家情报评估价值的重要依据。根据情报金字塔理论得出国家情报评估遵循的不同方式，其中顺着推理的惯性得到一个最终的推断，为具体行动提供参考，可归纳为单一结果；不做最终推断，根据假设将结果缩小为有限的几个，可归纳为多元结果。国家情报评估报告的产品形式是否符合决策者需求，是其能否得到采纳的重要因素，而不同形式的结果报告也会对国家情报评估产生影响。

(1)单一结果。单一结果的产品较容易满足决策者的需求，因为决策者对多假设的预测兴趣相对较低。而能够直接指导其行动的单一结果产品可以聚焦决策者的情报需求，有效回应决策者的问题，甚至“量身定做”[34]。但正因如此，单一结果往往会造成国家情报评估的政治化，使情报产品成为为决策者辩护的利器。基于上述分析，本研究提炼出单一结果，探究这一报告形式对国家情报评估产生的影响。

(2)多元结果。多元结果是评估人员进行多个假设并对未来预测设定的不同情境，这是因为情报搜集的方法局限性，使评估人员很难完全掌握事实的真相，只能尽其所能减少不确定。因此多元结果往往是更加客观与专业的产品报告，能够避免国家情报评估工作政治化问题。基于上述分析，本研究提炼出多元结果，探究其对国家情报评估产生的影响。

2.2 研究方法、案例及测量

2.2.1 研究方法适用性分析

本文采用清晰集定性比较分析进行组态分析，与传统的统计方法比较，主要有两方面优势，一方面，传统的统计方法倾向于大样本量数据的分析，而定性比较分析方法可以解决10－80个中小样本的数据分析。因本文选取20个具有代表性的美国国家情报评估工作案例为研究对象，样本数量适合采用此方法。另一方面，清晰集定性比较分析的方法适用于处理变量为二分赋值的变量，即设定条件变量后，在具体的每一个案例中变量显现或不显现，分别赋值为1或0，这些条件变量或称为原因变量的集合路径，即为所要研究的结果，或者是复杂社会现象发生的影响因素组合，这是一种清晰集合的情况。因本研究试图探讨美国国家情报评估的影响因素与工作模式的重要组合路径，故选取此种方法。

2.2.2 案例选择

《国家情报评估》主要由美国国家情报委员会生产，直接提供给决策者阅读，并在一系列历史事件中起着重要作用。截至目前最新公开的《国家情报评估》产品生产于2006年，名为*Trends in Global Terrorism: Implications for the United States*，因遵循国家保密原则该产品的实际公开日期为2011年9月30日。本研究严格遵循csQCA对案例的数量要求(10－80)和质量要求(典型、多样和结果明确)来进行案例选取，选择的原则和依据如下：①具有代表性且影响力大，能与本研究出现的变量及变量说明相适应；②特征多元化；③阶段性完结；④每一个所选案例的支撑材料都较为全面，可以从不同途径进行交叉检验，案例具有较高信度。基于此，共选取20个具有代表性的美国国家情报评估工作案例，具体如表1所示：

表1　美国国家情报评估案例

编号	案例
1	1946年“苏联战争潜力评估”
2	1950年“朝鲜局势评估”
3	艾森豪威尔总统时期的“司令官估计”
4	1958年“法国核武器评估”
5	1960年“中国核武器评估”
6	1960年“以色列获得核武器可能造成的影响”
7	1961年“越南吴庭艳政府评估”
8	1961年“古巴国家情报评估”
9	1962年“古巴导弹危机评估”
10	1967年“越南军事评估”
11	1968年“苏联入侵捷克斯洛伐克评估”
12	1971年“南越:问题与前景”
13	1960年－1974年“印度核武器评估”
14	1979年“苏联粮食禁运评估”
15	冷战时期“朝鲜核武器评估”
16	1990年“出兵海湾评估”
17	1991年“苏联评估”
18	1992年“萨达姆是否继续执政评估”
19	2001年“本·拉登情报评估”
20	2002年“伊拉克大规模杀伤性武器评估”

注：案例主要选自《美国战略情报与决策体制研究》《美国国家情报评估报告选》等书籍、期刊文章和新闻报道

2.2.3 变量测量

按照赋值标准对变量进行赋值，本研究将变量采用二分进行处理[35]，具体判断标准见表2。

3 美国国家情报评估模式概化分析

本研究对采用复杂解的运算结果进行具体分析，见表3。复杂解的整体一致性和整体覆盖率均超过0.9[36－37]，可以说明该结果对于所选取的20个案例有较强的解释力度，这也意味着影响美国国家情报评估工作是几种复杂因素的组合。笔者根据得出的五个统计结果，将美国国家情报评估总结、概化为三种工作模式：早期非组织模式、情报政治化模式、机构协同模式。

表 2 变量判断说明

类型	变量名称	判断说明
国家情报评估原则	科学逻辑	以科学与理性、专业优先与中立原则来践行国家情报评估
	利益逻辑	以不同利益主体的协调原则来践行国家情报评估
	政治逻辑	以特定的政治服务需求来践行国家情报评估
国家情报评估问题	总统源	以总统及国家安全委员会等为代表的自上而下的评估问题议程设置
	情报机构源	以国家情报评估机构及各部门情报评估组织为代表的自下而上的评估问题议程设置
国家情报评估过程	结果导向	评估过程中遵循特定目的或决策,强调情报源和情报搜集的重要性
	分析导向	评估过程中遵循系统评估流程,强调情报内容的分析与反思
国家情报评估报告	单一结果	评估结果将得到一个最终的推断
	多元结果	不做最终推断,将评估结果或预测可能性缩小为有限的几个

3.1 早期非组织模式

表 3 结果中存在第一种组合“科学逻辑 * ~政治逻辑 * 总统源 * ~情报机构源 * 结果导向 * ~分析导向 * 单一结果 * ~多元结果”,和第二种组合“科学逻辑 * ~政治逻辑 * ~总统源 * 情报机构源 * 结果导向 * ~分析导向 * 单一结果 * ~多元结果”两种组合因素,并且仅能被第一种组合因素所解释的案例占总案例的比重为 20%,仅能被第二种组合因素所解释的案例占总案例的比重为 10%。在这一阶段影响美国国家情报评估工作的共性因素包括科学逻辑、结果导向和单一结果,总统源或情报机构源在不同情境下也会产生影响。这体现出国家情报评估主要受到科学逻辑原则的影响,其具体表现为:基于客观的证据、严格的标准及严谨的分析流程进行评估能够基于客观的证据、严谨的分析流程和分析标准。同时结果导向表明,该阶段的评估过程会聚焦于对某一关键结论的解释与论证,因而最终呈现出单一结果。也就是说,尽管情报评估各机构是为了服务于决策并提供及时的情报产品,但仍然保持科学客观的态度。与此同时,第一个结果显示,这一阶段评估问题受到总统为代表决策团体的影响,第二个结果则表明评估问题会受到各个情报机构为代表的决策团体影响。

表 3 组合分析

影响因素组合	原覆盖率	净覆盖率	整体一致性	整体覆盖率
科学逻辑 * ~政治逻辑 * 总统源 * ~情报机构源 * 结果导向 * ~分析导向 * 单一结果 * ~多元结果	0.2	0.2	1	
科学逻辑 * ~政治逻辑 * ~总统源 * 情报机构源 * 结果导向 * ~分析导向 * 单一结果 * ~多元结果	0.1	0.1	1	
~科学逻辑 * 利益逻辑 * 政治逻辑 * 总统源 * 结果导向 * ~分析导向 * 单一结果 * ~多元结果	0.15	0.15	1	1
科学逻辑 * 利益逻辑 * ~政治逻辑 * ~总统源 * 情报机构源 * ~结果导向 * 分析导向 * 单一结果	0.25	0.25	1	
科学逻辑 * 利益逻辑 * ~政治逻辑 * ~总统源 * 情报机构源 * ~结果导向 * 分析导向 * 多元结果	0.25	0.25	1	

注:“ * ”表示“且”,即该变量必须同时存在;“ ~ ”表示“非”,即表示该变量不存在

因此,笔者将上述两种结果归纳为早期非组织模式。在国家情报评估工作的早期阶段,因对情报与决策的关系反思,人们认识到情报不应该是对决策者的迎合,而应该与决策者保持距离,因此国家情报评估作为一个独立的评估体系应运而生。肯特强调,国家情报评估应具有独立性,不应与其用户产生直接互动,因为情报的功能是提供外部世界专业知识,然后再由决策者根据这种知识作出合理决策,所以在这一阶段国家情报评估的原则主要为科学逻辑。与此同时,该阶段国家情报评估问题设置以总统为首的决策集团为主。因为国家情报评估需要具备一个高级别的决策者组成的委员会来使用这种情报。在早期阶段,国家情报评估程序与流程还处于探索时期,那么解决总统的问题成为一切工作的出发点,评估人员提供的知识必须完整、准确、及时,目的是为了解决总统要处理的或将要处理的问题。

当国家情报评估工作的重要性日益凸显,时任中央情报主任的史密斯参考了豪斯顿的建议,认为各个情报机构都应该被有机的协调,而中央情报局有责任对各个部门情报机构作出明确的指示。由于史密斯曾经在艾森豪威尔手下担任过参谋长,因此在业界具有较高地位,所以在与情报界各部门打交道的过程中较为顺利,他能够让各个情报部门出席评估议会。1948 年《国家安全委员会第三号情报指令》规定了各情报机构参与国家情报评估的协调标准,但此时的部门联合主要源于史密斯的个人号召力,并未形成真正的联动机制,因此这份协调报告并未产生真正的作用。在这样的情况下,国家情报评估的问题设置受到多源机构的影响,如 1946 年,中央情报机构受命就苏联战争潜力问题生成一份情报评估报告,下达指令后空军部门、海军部门、陆地部门只就自身实力评估需要进行问题设置。

综上所述,国家情报评估的早期工作模式中,国家情报评估的工作模式尚且处于非组织不协调状态。作为与决策层独立的机构,国家情报评估秉持科学中立的原则,评估问题的设置大多来源于总统决策团体。在此期间,中央情报主任史密斯任职后主张联合各个情报部门,各部门情报活跃度增加,评估问题设置受到各情报部门影响,但整体协调机制匮乏。这时国家情报评估工作仍然为解决特定问题而展开,评估报告往往只有单一结果。

3.2 情报政治化模式

表 3 结果存在"～科学逻辑＊利益逻辑＊政治逻辑＊总统源＊结果导向＊～分析导向＊单一结果＊～多元结果",仅能被该组合解释的案例占总案例的比重为 15%。在这一阶段,受到利益逻辑和政治逻辑原则的影响,参与主体间的利益博弈会作用于评估工作使其偏向于作出有利自身的行为,并且政治逻辑体现了评估会以面向决策需求,从决策者的角度思考问题,并提供行动分析。正因如此,国家情报评估问题设置主要来源于总统为首的决策团体,为了迎合总统的需求,尽管评估结果可能出现多种解释方式,但评估报告会选择支持决策者的意图而呈现单一结果。

因此笔者将这一结果总结为国家情报评估的政治化模式。情报政治化往往是情报与决策不良关系的反应,它源于情报与决策之间潜在的对抗性,表现为情报客观性与决策有效性之间的矛盾[38]。当国家情报评估工作的原则是满足博弈各方的既得利益和支持决策者,那么该机构就会为了利益与科学中立背离,而决策者亦需要理想的评估产品以抵抗决策过程中的反对声音。例如,在越南战争中,由于中央情报局自肯尼迪总统上台就并不受到重视,因此客观评估极可能遭到打压。在利益博弈后,中情局选择支持约翰逊总统不顾一切"拯救越南政权"的政策目标,因此国家情报评估结果需要以此为导向证明越南战争是可以取胜的。为了引起决策者的关注,评估机构不得不改变自己的客观判断,做出违心的结论。如在越共人数估计这一问题上,国家情报评估的实际评估数量在 50 万到 60 万,然而这个结果是远超出决策者们承受范围的,也会造成时任总统约翰逊因在越南问题上的无能而大选落败,所以为了满足政治原因,实际汇报的评估结果中越共人数被低估。与此同时,这一阶段国家情报评估问题设置主要为总统为首的决策团体。尽管美国安全决策权分别赋予给总统、国务卿、国防部长和安全顾问等团体,且这些中层团体积极推动着问题议程,但最终的决定权还是掌握在总统和国务卿手中。

综上所述,在国家情报评估的政治化模式,评估机构在利益博弈与政治权力的影响下,或会揣测决策者意图,主动提交满足其诉求的评估产品;或会迫于需求压力,被动提出令决策者满意的评估。但无论哪一种,都是在利益与权力妥协下对客观性评估的背离。同时,该阶段国家情报评估问题的设置仍然主要来源于总统为代表的决策团体。且由于情报的妥协性,使得评估机构在分析过程中以迎合决策预期结果为导向,对应评估产品体现为单一结果。

3.3 机构协同模式

表 3 结果存在"科学逻辑＊利益逻辑＊～政治逻辑＊～总统源＊情报机构源＊～结果导向＊分析导向＊单一结果",和"科学逻辑＊利益逻辑＊～政治逻辑＊～总统源＊情报机构源＊～结果导向＊分析导向＊多元结果"两种组合因素,仅能被这两种组合所解释的案例占总案例的比重为 50%。在这一阶段影响美国国家情报评估工作的共性因素包括科学逻辑、利益逻辑、情报机构源和分析导向,评估产品方面体现为单一结果或多元结果的形态。这体现出国家情报评估工作秉持科学逻辑原则,能够基于客观的证据、严谨的分析流程和分析标准,并且会根据多参与主体的利益协调在各个层面展开情报合作。同时,国家情报评估的问题设置主要来源于各个情报机构的倡议和推动。且评估产品的形态既存在单一结果也包含多元结果。

因此笔者将这一结果总结为国家情报评估的机构协同模式。在这个阶段,国家情报评估的流程与程序都日趋完善。作为一种本就独立于决策层的机构,此时国家情报评估工作能够在合理的组织架构、协同的生产与使用机构间流畅运行,也能够保证评估出的情报产品具有客观有效性,故体现为科学逻辑和利益协调逻辑并行。另外,在中央情报机构的统一协调下,各个情报机构及部门需要履行相应职责和分工,并在各个层面开展情报评估合作。而且负责起草国家情报评估的人员也不仅局限于中央情报局内部,还有其它情报机构的参与者,如国家情报委员会、国防情报局、国务院情报和研究局等。因此国家情报评估的问题设置受到多情报机构源为代表的利益团体影响。这同时意味着,国家情报评估机构只是一个单纯的生产评估产品的部门,而使用评估产品的任务交给由高级别决策者组成的委员会。那么国家情报评估工作的整个过程就是"分析"为导向,可使评估工作专注于情报的"分析",通过采用综合的、体系化、系统化的方法对信息缺

口和不确定性找出答案。最后,国家情报评估产品体现为单一结果和多元结果并存。其中多元结果是不需要进行研判,只是提供给决策者的情报支持,往往是对某一问题的几种可能性解释。例如,在古巴导弹危机的处置中,评估结果显示出多种政策选项,如无所作为接受苏联对此的既成事实或武装入侵封锁古巴等。

4 结语及展望

本研究在综述国家情报评估内涵基础上,根据政策过程理论及相关研究,构建出美国国家情报评估的影响因素模型,包括评估原则、评估问题、评估过程和评估报告四个维度。并结合 20 个具有代表性的美国国家情报评估案例,借助定性比较分析方法对上述理论模型进行检验,最终得出 5 种影响美国国家情报评估运行的因素组合,笔者将其概化为国家情报评估的早期非组织模式、情报政治化模式和机构协同模式。

同时,不难看出,作为一个具有庞大且完备的国家安全体系的国家,美国能够自二战以后迅速跃起,又在"911 事件"后加强情报体系建设,且能够凭借较强的国家安全行为能力对国际秩序形成重要影响,与其在国家情报工作的巨大投入密切相关[39]。而《国家情报评估》作为美国情报界最正规和最高水平的战略分析产品,有效地整合了情报界的各类情报资源,提高了美国战略级情报的分析、生产和消费能力,为保障美国战略决策提供了坚实的情报基础。因此,美国国家情报评估运行的背后存在什么样的逻辑和内在机理,这套流程如何与美国决策层与情报界相互影响,通过深入的探索,可以为总体国家安全观指导下的中国国家情报评估制度建设提供参考和借鉴。正如总书记在总体国家安全观中指出,我们要有取舍的借鉴别国。尤其在当前复杂、严峻的国际大环境中,坚持总体国家安全观,推进国家治理体系和治理能力现代化,成为开拓中国特色国家安全道路的关键。在此情境下,我国的国家情报评估工作也将面临着各个层面的规划设计,而如何制定具有我国特色的国家情报评估制度体系,加强国家情报评估工作与高层决策者之间的密切联系,拓宽评估产品被决策者知晓和采纳的途径[40],也必将是我国国家情报发展的一个紧迫而重要方向。

参考文献:

[1] 孙瑞英,马海群. 总体国家安全观视域下中国特色的国家情报工作安全体系构建研究[J]. 情报资料工作,2019,40(1):33-43.

[2] 杨建林. "总体国家安全观"思想对情报方法研究的影响[J]. 现代情报,2020,40(3):3-13,37.

[3] 傅丽,梁丽萍. 国家安全治理体系现代化的观念与制度分析——以国家意识形态安全治理为视角[J]. 甘肃政法学院学报,2018(6):99-106.

[4] 栗琳. 情报机构视域下情报、智库与战略决策关系透析[J]. 情报资料工作,2020,41(5):31-36.

[5] 郭永良. 国家情报体制的历史沿革[J]. 情报资料工作,2008(1):15-19.

[6] OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENC. Iran:nuclear intentions and capabilitiess[EB/OL]. [2021-05-12]. https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/20071203_release.pdf.

[7] 张力. 美国国家情报评估的理论与实践探索[J]. 情报杂志,2021,40(2):8-13.

[8] 石斌. 思想·制度·工具——美国国家安全体系的一种分析框架[J]. 国际安全研究,2021,39(2):3-27,157.

[9] WASINGER M. The US national security strategy:competing for supremacy in a multipolar world with a unipolar strategy:a unipolar NSS in a multipolar world[J]. Global policy, 2020,11(4):532-534.

[10] 胡荟. 美国国家情报法制管理研究[M]. 北京:时事出版社, 2017.

[11] 迟玉琢,马海群. 国家情报工作制度的基本构建逻辑[J]. 情报资料工作,2019,40(1):23-32.

[12] KENT S. Strategic intelligence for American world policy[M]. Princeton:Princeton University Press,1949.

[13] WEIMER D L,VINING A R. Policy analysis concepts and practice[EB/OL]. [2021-05-12]. https://www.routledge.com/Policy-Analysis-Concepts-and-Practice/Weimer-Vining/p/book/9781138216518.

[14] 李文钊. 政策过程的决策途径:理论基础、演进过程与未来展望[J]. 甘肃行政学院学报,2017(6):46-67,126-127.

[15] 余章宝. 政策理论中的倡导联盟框架及其应用[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2009(1):26-31.

[16] REARDON L. Networks and problem recognition:advancing the multiple streams approach[J]. Policy sciences, 2018,51(4):1-20.

[17] 马海群,邹纯龙,王今. 基于多源流理论的美国情报管理制度变革动因研究[J]. 情报理论与实践,2021,44(5):1-7.

[18] KENT S. Estimates and influence[EB/OL]. [2021-05-12]. https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sherman-kent-and-the-board-of-national-estimates-collected-essays/4estimates.html.

[19] 胡荟. 战后美国情报界关于战略情报与国家安全决策关系的争鸣[J]. 情报杂志,2015,34(7):5-8.

[20] 高金虎. 论国家安全决策中情报的功能[J]. 情报理论与实践,2019,42(10):1-8.

[21] 张力. 美国国家情报评估的理论与实践探索[J]. 情报杂志,2021,40(2):8-13.

[22] 刘帅,刘志良. 英国国家情报评估制度初探[J]. 国际研究参考,2015(6):21-26.

[23] NELSON H R. The economics profession and the making of public policy[EB/OL]. [2021－05－12]. https://vpns.jlu.edu.cn/https/77726476706e69737468656265737421e7e056d22d237c5f6c4686be9f/stable/2726190? pq-origsite = summon&seq = 1#metadata_info_tab_contents.
[24] DAY T, GIBSON H, RAMWELL S. Fusion of OSINT and non-OSINT data[EB/OL]. [2021－05－24]. https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-47671-1_9.
[25] 左希迎. 威胁评估与美国大战略的转变[J]. 当代亚太,2018(4):4－50,156－157.
[26] SLONIM O. National intelligence: a tool for political forecasting and the forecasting of rare events[J]. Technological forecasting and social change,2017,128(3):245－251.
[27] 刘杰. 情报质量评估的结果逻辑及其控制[J]. 情报杂志,2020,39(10):80－85.
[28] 张力伟,赵吉,李慧杰. "分析为中心"的情报方法及其对恐怖主义风险评估的启示[J]. 情报杂志,2021,40(2):83－89.
[29] 谢晓专. 美国情报产品标准与质量控制机制研究[J]. 图书情报工作,2019,63(18):87－98.
[30] 牛新春. 战略情报分析方法与实践[M]. 北京:时事出版社,2018:346.
[31] 祝振媛,李广建. 多视角下的情报分析模型研究综述[J]. 图书情报工作,2019,63(19):136－147.
[32] 吴素彬,陈云,王科选,等. 美国"以目标为中心"的情报分析流程研究[J]. 情报杂志,2013,32(4):6－9,21.
[33] The U.S. Department of justice's global justice information sharing initiative (Global). Minimum criminal intelligence training standards(version2)[EB/OL]. [2021－05－12]. https://it.ojp.gov/documents/d/minimum%20criminal%20intelligence%20training%20standards.pdf.
[34] U.S. Joint chiefs of staff. Joint intelligence[EB/OL]. [2021－05－12]. https://fas.org/irp/doddir/dod/jp2_0.Pdf.
[35] 邹纯龙,马海群,王今. 基于国家竞争优势理论的美国科技情报工作制度变革动因研究[J]. 情报理论与实践,2021,44(5):15－21.
[36] DOUGLAS E J, SHEPHERD D A, PRENTICE C. Using fuzzy-set qualitative comparative analysis for a finer-grained understanding of entrepreneurship[J]. Journal of business venturing,2020,35:1－17.
[37] DUL J, VAN DER LAAN E, KUIK R. A statistical significance test for necessary condition analysis[J]. Organizational research methods,2020(23):385－395.
[38] 许畅,季婷. 美国情报政治化特性分析[J]. 情报杂志,2020,39(3):8－13,139.
[39] 邹纯龙,马海群,王今. 21 世纪美国情报管理制度变革动因研究——基于"利益与风险"协同框架[J]. 情报杂志,2021,40(3):10－16.
[40] 胡雅萍,石进,董尹. 决策失误防范中的情报介入影响因素实证分析[J]. 图书情报工作,2020,64(6):69－78.

作者贡献说明：
邹纯龙：负责论文初稿撰写及论文修改；
马海群：负责论文结构设计及提出修改建议；
王今：负责论文修改。

A Study on Influencing Factors and Model Generalization of American National Intelligence Estimates

Zou Chunlong[1,2] Ma Haiqun[2] Wang Jin[3]
[1] Chinese Language and Literature of Postdoctoral Research Station, Heilongjiang University, Harbin 150080
[2] Research Center of Information Resources Management, Heilongjiang University, Harbin 150080
[3] School of Economics and Management, Harbin University of Science and Technology, Harbin 150080

Abstract: [**Purpose/significance**] An in-depth study of the influencing factors and generalization mode of national intelligence estimates in the United States will help to make national intelligence lead and serve national security, and promote the modernization of national security governance system. [**Method/process**] Based on the theory of policy process and related research, this study constructed a theoretical framework from four dimensions of "estimate principle", "estimate problem", "estimate idea" and "estimate report", and introduced 20 cases of national intelligence estimates in the United States, with the help of qualitative comparative analysis, to discuss the influencing factors and generalization model. [**Result/conclusion**] The research shows that the American national intelligence estimates are the result of a combination of multiple factors. On this basis, three modes of national intelligence estimates are generalized: non organizational mode, politicized mode and collaborative mode.

Keywords: national intelligence estimates　model generalization　policy process theory　qualitative comparative analysis　csQCA